

## Inleiding

De gemeentelijke koepelverenigingen voor I&A professionals IMG 100.000+ en de VIAG hebben het initiatief genomen voor Common Ground. De VNG heeft dit initiatief omarmd en ondersteunt het van harte. De drie belangrijkste uitgangspunten van Common Ground zijn:

1. Scheid gegevens en functionaliteit  
Applicaties leggen waar mogelijk zelf geen gegevens meer vast, maar vragen deze op in centrale systemen. Rondpompen van gegevens is niet langer nodig.
2. Gebruik moderne API technologieën  
Vervang de nu in gebruik zijnde standaarden voor de uitwisseling van gegevens door moderne standaarden die veel gemakkelijker te gebruiken zijn.
3. Ontwikkel een nieuwe ICT infrastructuur naast de nu bestaande infrastructuur

Met het derde uitgangspunt wordt een revolutionaire keuze gemaakt. Een alternatief is om vanuit de bestaande infrastructuur evolutionair door te ontwikkelen. De GEMMA architectuur kent ook de gepropageerde scheiding van gegevens en functionaliteit in de vorm van de magazijnen voor basisgegevens en zaken. In veel gemeenten zijn deze magazijnen al operationeel. Voorzie ze van moderne API's en realiseer zo de eerste twee uitgangspunten van Common Ground. Op de langere termijn kan dan eenvoudig gemigreerd worden naar een nieuwe ICT infrastructuur.

De contouren van de binnen Common Ground gewenste functionaliteit worden zichtbaar in antwoorden op de volgende vragen:

- Welke gegevens centraliseren we?
- Hoe gaan we om met gebeurtenissen?
- Wat willen we met de gecentraliseerde gegevens?

Er wordt vervolgens per vraag gekeken hoe de gewenste functionaliteit zich verhoudt tot de huidige situatie en wat de knelpunten zijn. Ten slotte wordt in meer detail ingegaan op de vraag hoe we kansrijk kunnen migreren van de huidige situatie naar Common Ground.

## Welke gegevens centraliseren we?

### *Gewenste functionaliteit*

Het is voor de hand liggend om alleen gegevens te centraliseren die meervoudig worden gebruikt. Gegevens die alleen van belang zijn voor een bepaalde functie worden niet centraal opgeslagen, maar in het systeem dat die functie realiseert. In de GEMMA architectuur zijn de meervoudig gebruikte gegevens gedefinieerd in het RSGB voor de basisgegevens en in het RGBZ voor de zaakgegevens.

De basisregistraties Personen (BRP en RNI) en de basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bevatten niet alle gegevens uit het RSGB. Denk aan de contactgegevens van een persoon of de kenmerken van verblijfsobjecten en panden die niet in de BAG worden vastgelegd, maar wel van belang zijn voor het bepalen van de WOZ-waarde en voor vergunningverlening en handhaving. Als deze gegevens niet centraal worden vastgelegd en beschikbaar gesteld, dan moeten systemen ze zelf

lokaal vastleggen en kunnen ze niet eenvoudig worden hergebruikt. Het centrale systeem heeft dus niet alleen basisregistraties als bron maar ook andere systemen. Voor zaakgegevens speelt hetzelfde probleem, want er zijn zaken die in verschillende organisaties of organisatie-onderdelen en daarmee meestal ook in verschillende systemen worden afgehandeld. Voor het Handelsregister en het Kadaster speelt deze problematiek niet, omdat die basisregistraties alle gegevens die de gemeente nodig heeft, centraal ter beschikking stellen.

Voor personen en vastgoed speelt daarnaast de vraag over welke personen en vastgoedobjecten we gegevens willen vastleggen. Het RSGB vindt alle personen van belang, waarmee een gemeente te maken heeft, dus ook personen die niet staan ingeschreven in de BRP of RNI, denk aan buitenlandse belanghebbenden bij WOZ-objecten, omdat die ook relevant zijn voor een inningensysteem. Het RSGB definieert extra objecttypen als overig gebouwd object en overig terrein, omdat niet alle vastgoedobjecten die voor de gemeente relevant zijn in de BAG mogen worden opgenomen. Ook voor deze gegevens heb je dus bronnen naast de basisregistraties nodig. In de praktijk zijn dit de systemen waarin deze gegevens worden gebruikt.

Beperking van Common Ground tot de gegevens en de personen en vastgoedobjecten uit de basisregistraties leidt ertoe dat een aantal applicaties de extra benodigde gegevens en extra benodigde personen of vastgoedobjecten in eigen tabellen moet vastleggen en onderhouden. Hoe gaat in die situatie een app voor het afhandelen van WOZ-bezwaren de lokale persoonsgegevens uit het systeem voor de waardevaststelling hergebruiken? Het lijkt derhalve verstandig binnen Common Ground vast te houden aan RSGB en RGBZ bij de beantwoording van de vraag welke gegevens gecentraliseerd worden.

#### *Huidige situatie en knelpunten*

Vrijwel alle systemen in de gemeenten leggen de RSGB en RGBZ gegevens nu vast in eigen databases en soms zelfs spreadsheets. Initieel kunnen basisgegevens worden opgehaald in een gegevensmagazijn of automatisch worden verstrekt door een datadistributiesysteem, dat ook wijzigingen levert. De overgrote meerderheid van de gemeenten beschikt over een gegevensmagazijn en een datadistributiesysteem en er zijn minstens vier verschillende implementaties van deze systemen op de markt beschikbaar. Voor het doorgeven van wijzigingen en het opvragen van gegevens worden de StUF bg0204 en bg0310 standaarden gebruikt. De migratie van bg0204 naar bg0310 is nog lang niet afgerond, want koppelingen met bg0204 worden nog steeds gebruikt.

Op gemeentelijk niveau is hiermee de eerste doelstelling van Common Ground ingevuld. Er zijn wel belangrijke knelpunten:

- De koppeling verloopt vaak moeizaam, doordat de interoperabiliteit door verschillende interpretaties van de StUF standaarden te wensen overlaat en lang niet alle aanbieders het RSGB en RGBZ volledig hebben geïmplementeerd. Kadastrale en WOZ gegevens ontbreken bijvoorbeeld meestal in de gegevensmagazijnen.
- Het is voor nieuwe toetreders lastig om toe te groeien naar de door Common Ground gewenste situatie door de complexiteit van de StUF-standaarden.
- Gegevensmagazijnen en datadistributiesystemen zijn relatief duur met in veel gevallen een prijs die hoger ligt dan 1 euro per inwoner per jaar. De geschatte jaarlijkse kosten van

minstens 15 miljoen euro voor datadistributie en gegevensmagazijn zijn een belangrijke driver geweest voor de Common Ground ontwikkeling.

## Hoe gaan we om met gebeurtenissen?

### *Gewenste functionaliteit*

Systemen die zelf geen basisgegevens opslaan, willen geïnformeerd worden over gebeurtenissen rond de objecten waarin ze geïnteresseerd zijn. Denk aan de oprichting van een nieuwe onderneming in de gemeente, de verhuizing of het overlijden van een persoon of de verkoop van onroerend goed. Een systeem kan op twee manieren worden geïnformeerd:

1. Met een kennisgeving die alleen de identificerende gegevens van de bij de gebeurtenis betrokken objecten bevat. De ontvanger van de gebeurtenis haalt zelf centraal de gegevens op en handelt de gebeurtenis af.
2. Met een kennisgeving die naast de gebeurtenis ook de relevante gegevens van de betrokken objecten bevat. De ontvanger van de gebeurtenis hoeft de gegevens van de objecten dan niet meer centraal op te halen en kan de gebeurtenis op basis van de kennisgeving af handelen.

De tweede variant heeft als voordeel dat voor de gebeurtenis relevante gegevens niet hoeven te worden opgehaald. Het nadeel is dat je bij het maken van de kennisgeving al moet weten wat voor alle ontvangers de relevante gegevens zijn. In de eerste variant kan de ontvanger dat zelf bepalen.

Voor het verstrekken van de kennisgevingen met gebeurtenissen is centraal een systeem nodig dat per afnemer bijhoudt in welk type gebeurtenissen en in welke objecten een afnemer geïnteresseerd is. Mogelijk kan Digilevering in de toekomst deze rol vervullen.

### *Huidige situatie en knelpunten*

De StUF-standaarden ondersteunen nauwelijks gebeurtenissen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de basisregistraties geen gebeurtenissen ondersteunen. Ze leveren losse mutaties in afzonderlijke objecten of bieden de mogelijkheid om de huidige situatie op te vragen. Het is aan de afnemende partij om hieruit de voor de verdere verwerking relevante gebeurtenissen af te leiden en dit is erg lastig. Deze functionaliteit is nu veelal geïmplementeerd in de systemen die de gegevens gebruiken en niet in de gegevensmagazijnen en datadistributiesystemen.

Het ziet er niet naar uit dat de basisregistraties met uitzondering van de WOZ binnen vijf jaar de verstrekking van gebeurtenissen zullen ondersteunen. Tot die tijd zullen de bestaande systemen afhankelijk blijven van de huidige mutatiestromen vanuit de basisregistraties en de vertaling ervan naar de nu door die systemen gebruikte formaten. Alleen al het definiëren van alle te ondersteunen gebeurtenissen is een forse klus. Daarna moeten de bijbehorende webservices nog gedefinieerd worden en moeten ze worden ondersteund door de systemen van de basisregistraties en de systemen in de gemeente. Gebeurtenisgericht werken is een zaak van lange adem en voorlopig zullen systemen het moeten doen met kennisgevingen van mutaties zoals die nu beschikbaar zijn in de StUF-standaarden of met de door de basisregistraties verstrekte mutaties.


## Wat willen we met de gecentraliseerde gegevens?

Als de scope van het centrale systeem beperkt is tot de basisregistraties en we uitgaan van het verstrekken van kennisgevingen van gebeurtenissen, dan kan volstaan worden met de volgende operaties:

- Het notificeren van gebeurtenissen
- Het opvragen van objecten
- Het plaatsen en verwijderen van een afnemerindicaties voor gebeurtenis/object combinaties
- Het definiëren van verstrektingsregels voor bepaalde typen gebeurtenissen samen met een deelverzameling van objecten.

Als de scope breder is dan de basisregistraties, dan zal het centrale systeem daarnaast ook operaties voor het toevoegen/wijzigen en verwijderen van objecten moeten ondersteunen.

### *Huidige situatie en knelpunten*

De basisregistraties met uitzondering van de WOZ verstrekken de komende vijf jaar nog geen gebeurtenissen en tot die tijd heeft het plaatsen/verwijderen van afnemerindicaties en het definiëren van verstrektingsregels voor gebeurtenis/object combinaties weinig zin. Het wordt daarom op dit moment niet ondersteund door de gegevensmagazijnen en distributiesystemen. Die ondersteunen  dit moment slechts het doorgeven van wijzigingen in de vorm van kennisgevingen, het plaatsen en verwijderen van afnemerindicaties op objectniveau en het definiëren van verstrektingsregels op objectniveau. Daarnaast is er software beschikbaar die de mutatiestromen vanuit de basisregistraties vertaalt naar StUF-kennisgevingen voor het synchroniseren van het gegevensmagazijn en van taakspecifieke systemen. Binnengemeentelijk is er daarmee een verre van volmaakte, maar op dit moment wel werkbare oplossing.

## Migratie naar Common Ground

### *Revolutionair*

Het derde uitgangspunt van Common Ground is om een nieuwe ICT infrastructuur te ontwikkelen naast de bestaande infrastructuur. Nieuwe infrastructuur is pas werkbaar, als het een voldoende groot deel van de hierboven beschreven functionaliteit biedt. Gegeven de hierboven geschetste knelpunten mag je blij zijn, als je over vijf jaar zo ver bent.

Daarnaast moeten de bestaande systemen overweg kunnen met de nieuwe infrastructuur. De huidige complexe systemen voor het bepalen van waarden, het heffen en innen van belastingen en de verstrekkingen in het sociaal domein zijn afhankelijk van een datadistributiesysteem voor het bijwerken van de lokaal opgeslagen basisgegevens. De vervanging van deze systemen gaat minimaal een decennium duren en zo lang bestaan beide infrastructuren naast elkaar en draaien de huidige systemen voor datadistributie naast de nieuw ontwikkelde Common Ground. De revolutionaire weg leidt er dus toe dat er gedurende vele jaren twee verschillende infrastructuren naast elkaar zullen draaien in gemeenten.

### *Evolutionair*

In het evolutionaire pad wordt voortgebouwd op de bestaande ICT infrastructuur. De eerste stap is om de tweede doelstelling van Common Ground – het gebruik van moderne API's – te realiseren

binnen de bestaande gegevensmagazijnen en datadistributiesystemen. Er kan dan veel eerder gestart worden met de ontwikkeling van systemen die niet langer zelf basis- en zaakgegevens opslaan, maar dit overlaten aan een centraal systeem. Dit is in het bijzonder relevant ter ondersteuning van zaakgericht werken, waar de komende jaren voor de verdergaande digitalisering van de zaakafhandeling allerlei kleine nieuwe systemen in de vorm van apps ontwikkeld gaan worden.

Start daarom met de definitie van moderne api's voor bevragingen en implementeer deze op de gegevensmagazijnen. Houdt voorlopig transparant waar het gegevensmagazijn de gegevens vandaan haalt: uit de eigen database of uit de aanroep van een webservice van een basisregistratie of misschien wel beide. Voor personen en vastgoed ligt een eigen database op dit moment het meest voor de hand, omdat de basisregistraties BRP en BAG de gemeentelijke behoefte niet dekken. Voor de NHR en het Kadaster kan voor het bevragen van de basisregistratie zelf gekozen worden, zodra de hiervoor benodigde webservices beschikbaar zijn.

Als wachten op gebeurtenisgericht notificeren door de basisregistraties voor de gemeenten te lang duurt, dan kan je ervoor kiezen om dit binnen de huidige ICT infrastructuur te ondersteunen, in eerste instantie voor de belangrijkste gebeurtenissen. Dit traject is veel lastiger dan het definiëren van moderne api's voor de bevragingen. Allereerst moet je vaststellen wat de belangrijkste gebeurtenissen zijn. De beperking hierbij is dat een gebeurtenis afleidbaar moet zijn uit de mutatiestromen vanuit de basisregistraties. Na de definitie van de gebeurtenissen kan je moderne api's definiëren en deze implementeren in bestaande datadistributiesystemen.

Parallel aan dit evolutionaire traject kan naar bevind van zaken gewerkt worden aan een nieuwe ICT infrastructuur die de bestaande infrastructuur gaat vervangen. Omdat de ondersteunde api's hetzelfde zijn kan de bestaande infrastructuur door een nieuwe infrastructuur vervangen worden op dezelfde manier als er van energieleverancier wordt geswitcht. Deze evolutionaire standaarden-eerst aanpak is veel flexibeler en beter beheersbaar dan het vanuit de groene weide ontwikkelen van een compleet nieuwe ICT infrastructuur die gaat draaien naast de bestaande ICT infrastructuur.